

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan

Pengelolaan pengungsi Rohingya di Malaysia pada periode 2017-2019 berakar dari ketiadaan kerangka hukum nasional yang mengakui dan mampu menangani pengungsi secara formal. Malaysia sebagai negara non-ratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967, pemerintah Malaysia masih mengkategorikan pengungsi sebagai imigran ilegal tidak berdokumen berdasarkan *Immigration Act 1959/63*. Sehingga ketiadaan status hukum ini menciptakan celah perlindungan yang sangat besar, ini menyebabkan para pengungsi menghadapi risiko keamanan multidimensional yang mengancam hak-hak dasar mereka. Dampak buruknya, kelompok rentan seperti perempuan dan anak-anak terus dibayangi oleh eksploitasi ekonomi, trauma psikologis mendalam, hingga ancaman penangkapan serta deportasi. Kekosongan fungsi perlindungan negara yang pada akhirnya melahirkan krisis kemanusiaan berkepanjangan bagi seluruh komunitas pengungsi untuk mencari ruang aman dan bertahan hidup di Malaysia.

Penelitian ini menemukan bahwa peran United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dalam pengelolaan pengungsi Rohingya di Malaysia pada tahun 2017-2019 dapat dianalisis melalui teori Peran Organisasi Internasional menurut Clive Archer, yang membagi peran organisasi internasional ke dalam tiga dimensi, yaitu sebagai aktor independen, instrumen, dan forum. Ketiga dimensi tersebut menunjukkan bahwa UNHCR memainkan peran yang strategis dan signifikan dalam membantu serta melindungi pengungsi Rohingya di tengah keterbatasan sistem hukum nasional Malaysia yang tidak mengakui keberadaan pengungsi secara formal. Dalam konteks ini, UNHCR tidak hanya bertindak sebagai organisasi yang memberikan bantuan kemanusiaan, tetapi juga sebagai aktor yang mampu mengisi kekosongan fungsi negara dalam perlindungan pengungsi. Analisis terhadap ketiga dimensi peran tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan pengelolaan pengungsi di Malaysia sangat dipengaruhi oleh kemampuan

UNHCR dalam menjalankan berbagai fungsi perlindungan, membangun koordinasi antar pemangku kepentingan, serta menciptakan mekanisme kerja sama yang memungkinkan kebutuhan dasar pengungsi tetap dapat terpenuhi. Oleh karena itu, teori Clive Archer memberikan kerangka analisis yang relevan untuk memahami kompleksitas peran UNHCR dalam konteks negara non-konvensi seperti Malaysia.

UNHCR sebagai aktor independen menjalankan mandat yang didasarkan pada Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Konvensi Pengungsi 1951, dan Protokol 1967 yang diberikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam isu pengungsi, Malaysia merupakan salah satu negara yang tidak meratifikasi instrumen hukum internasional tersebut sehingga tidak memiliki mekanisme nasional untuk menentukan status dan memberikan perlindungan kepada pengungsi. Dalam situasi ini, UNHCR mengambil alih berbagai fungsi yang pada umumnya menjadi tanggung jawab negara, seperti proses registrasi, Refugee Status Determination (RSD), penerbitan kartu identitas pengungsi, serta pemberian perlindungan dasar bagi para pengungsi. Proses RSD memiliki peran yang sangat penting karena menjadi dasar bagi pengakuan administratif terhadap seseorang sebagai pengungsi berdasarkan mandat yang dimiliki UNHCR. Selain itu, UNHCR juga menjalankan fungsi supervisi melalui berbagai kegiatan advokasi kepada pemerintah Malaysia agar menghormati prinsip non-refoulement dan tidak melakukan pengusiran paksa terhadap pengungsi ke negara asalnya. Penelitian ini menunjukkan bahwa UNHCR berhasil mengisi kekosongan otoritas dalam bidang perlindungan dan bantuan kemanusiaan yang tidak dapat diberikan oleh negara tujuan. Meskipun demikian, berbagai keterbatasan tetap ditemukan karena hasil RSD dan kartu identitas yang diterbitkan UNHCR tidak memiliki kekuatan hukum formal dalam sistem hukum Malaysia. Akibatnya, pengungsi masih menghadapi risiko penangkapan, penahanan, deportasi, serta berbagai pembatasan dalam mengakses hak-hak dasar mereka.

Peran organisasi internasional sebagai instrumen dalam pengelolaan pengungsi juga dapat dilihat dari keberadaan UNHCR di Malaysia. Peran sebagai instrumen tercermin melalui fungsi UNHCR sebagai koordinator dan

fasilitator yang menghubungkan berbagai aktor dalam penanganan pengungsi, termasuk pemerintah Malaysia, organisasi internasional, dan lembaga masyarakat sipil. Keterbatasan kapasitas negara dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi mendorong keterlibatan UNHCR yang lebih mendalam untuk membangun jaringan kerja sama dengan berbagai organisasi masyarakat sipil, seperti ABIM, SUARAM, Tenaganita, Aspire Penang, Asylum Access, dan Human Aid Selangor. Melalui kemitraan tersebut, berbagai kebutuhan dasar pengungsi dapat dipenuhi, seperti akses terhadap pendidikan alternatif, pelayanan kesehatan, bantuan hukum, perlindungan bagi perempuan dan anak, serta program pemberdayaan ekonomi. Selain itu, sejak tahun 2017 UNHCR juga mengembangkan pendekatan Community-Based Protection yang berfokus pada pemberdayaan komunitas pengungsi agar mampu berpartisipasi secara aktif dalam mengelola kebutuhan mereka sendiri. Pendekatan ini menunjukkan adanya pergeseran dari model bantuan yang bersifat top-down menuju pendekatan yang lebih partisipatif dan berkelanjutan. Dengan melibatkan pengungsi dalam proses pengambilan keputusan, program-program yang dijalankan menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan riil di lapangan serta mampu meningkatkan kapasitas dan ketahanan sosial komunitas Rohingya dalam menghadapi berbagai tantangan kehidupan di Malaysia.

Selain itu, penelitian ini juga menunjukkan bahwa UNHCR berperan sebagai forum yang mempertemukan berbagai aktor dalam proses pengelolaan pengungsi Rohingya. Dalam menjalankan fungsi ini, UNHCR membentuk ruang koordinasi, konsultasi, pertukaran informasi, dan penyusunan strategi bersama antara pemerintah Malaysia, organisasi internasional, organisasi masyarakat sipil, sektor swasta, dan komunitas pengungsi. Peran forum tersebut menjadi semakin penting setelah meningkatnya jumlah pengungsi Rohingya pasca eksodus besar-besaran tahun 2017 yang mengakibatkan meningkatnya kebutuhan perlindungan dan bantuan kemanusiaan. Dalam konteks ini, UNHCR tidak hanya menjadi penyedia bantuan, tetapi juga bertindak sebagai platform yang memungkinkan berbagai pemangku kepentingan untuk menyelaraskan kebijakan dan program

yang dijalankan. Melalui forum koordinasi tersebut, berbagai permasalahan yang dihadapi pengungsi dapat diidentifikasi secara lebih komprehensif, sehingga respons yang diberikan menjadi lebih efektif dan tepat sasaran. Fungsi forum ini juga memperkuat akuntabilitas dan mendorong terciptanya pembagian tanggung jawab di antara berbagai aktor yang terlibat dalam pengelolaan pengungsi.

Untuk menjawab berbagai tantangan tersebut, UNHCR menerapkan Refugee Coordination Model (RCM) yang dirancang untuk memperkuat koordinasi lintas sektor dan meningkatkan efektivitas respons terhadap krisis pengungsi. Melalui mekanisme ini, berbagai pihak dapat bekerja sama dalam proses perlindungan, asesmen kebutuhan, penyediaan layanan dasar, hingga perencanaan solusi jangka panjang bagi pengungsi dalam suatu sistem yang terintegrasi. Kehadiran RCM juga membantu mengurangi tumpang tindih kebijakan dan program yang selama ini menjadi salah satu hambatan dalam penanganan pengungsi. Dengan adanya pembagian peran yang lebih jelas, penggunaan sumber daya yang terbatas dapat dilakukan secara lebih efisien dan tepat sasaran. Penelitian ini menemukan bahwa penerapan RCM mampu meningkatkan koordinasi antar lembaga serta memperkuat kapasitas respons kemanusiaan di Malaysia. Meskipun demikian, implementasi model ini masih menghadapi berbagai tantangan, seperti keterbatasan pendanaan, meningkatnya jumlah pengungsi, serta dinamika politik domestik Malaysia yang sering kali memengaruhi kebijakan terhadap pengungsi. Namun demikian, keberadaan RCM tetap menjadi instrumen penting dalam mengurangi protection gap yang muncul akibat tidak adanya sistem suaka nasional di Malaysia.

Penelitian ini menemukan bahwa kondisi pengungsi Rohingya masih berada dalam situasi yang rentan secara multidimensional, terutama dalam aspek akses terhadap pekerjaan formal yang layak, pendidikan, kesehatan, dan perlindungan hukum. Kondisi tersebut menjadi catatan penting dalam perspektif hak asasi manusia karena pemenuhan hak-hak dasar merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari prinsip universal kemanusiaan. Hak asasi manusia pengungsi tidak hanya berkaitan dengan perlindungan dari ancaman

fisik dan kekerasan, tetapi juga mencakup terpenuhinya kebutuhan dasar yang mendukung keberlangsungan hidup dan martabat manusia. Akses terhadap pendidikan dan layanan kesehatan menjadi kebutuhan yang sangat penting, terutama bagi kelompok rentan seperti perempuan dan anak-anak. Pendidikan bagi anak-anak pengungsi berperan penting dalam mencegah hilangnya satu generasi (*lost generation*) akibat konflik dan perpindahan paksa. Di sisi lain, layanan kesehatan sering kali menjadi aspek yang kurang mendapatkan perhatian, padahal perjalanan panjang dan kondisi hidup yang tidak menentu menyebabkan pengungsi, khususnya perempuan dan anak-anak, rentan mengalami gangguan kesehatan fisik maupun mental. Selain itu, berbagai pengalaman traumatis akibat konflik, kehilangan anggota keluarga, dan ketidakpastian masa depan juga berdampak terhadap kondisi psikologis para pengungsi. Situasi tersebut tidak dapat dilepaskan dari keterbatasan peran pemerintah Malaysia dalam memberikan perlindungan dan pelayanan bagi pengungsi, sehingga sebagian besar tanggung jawab tersebut dibebankan kepada UNHCR sebagai organisasi internasional yang memiliki mandat perlindungan terhadap pengungsi di seluruh dunia.

Dalam praktiknya, status pengungsi di Malaysia tidak dilandaskan pada hukum nasional karena tidak adanya kerangka hukum yang secara khusus mengatur urusan pengungsi dan pencari suaka. Hingga tahun 2019, pemerintah Malaysia masih mengkategorikan pengungsi sebagai imigran tidak berdokumen berdasarkan Immigration Act 1959/63, meskipun sebagian besar pengungsi telah terdaftar dan berada di bawah perlindungan UNHCR. Kondisi tersebut menyebabkan para pengungsi tidak memiliki kepastian hukum dan menghadapi berbagai pembatasan dalam kehidupan sehari-hari. Ketiadaan pengakuan hukum mengakibatkan terbatasnya akses terhadap pekerjaan formal, sehingga sebagian besar pengungsi terpaksa bekerja di sektor informal untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Bantuan yang diberikan oleh UNHCR dan organisasi masyarakat sipil pada dasarnya belum mampu memenuhi seluruh kebutuhan ekonomi para pengungsi, sehingga pekerjaan informal menjadi pilihan utama untuk bertahan hidup. Namun, pekerjaan tersebut umumnya memiliki tingkat pendapatan yang rendah, tidak

disertai jaminan sosial, serta rentan terhadap eksploitasi dan diskriminasi. Dari perspektif human security, penelitian ini menemukan bahwa kerentanan pengungsi Rohingya tidak hanya berkaitan dengan ancaman fisik, tetapi juga meliputi ketidakpastian ekonomi, kesehatan, dan kesejahteraan sosial. Dengan demikian, kehidupan para pengungsi Rohingya pada periode penelitian masih jauh dari kondisi yang mampu menjamin keamanan manusia secara komprehensif, baik dari segi pemenuhan kebutuhan dasar maupun dari segi perlindungan terhadap martabat dan kesejahteraan mereka.

Dalam pengelolaan pengungsi Rohingya, baik dalam pemberian bantuan maupun perlindungan, Malaysia pada dasarnya tidak memiliki kewajiban hukum internasional untuk mengurus para pengungsi karena negara tersebut tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967. Kondisi ini menciptakan kekosongan perlindungan (*protection gap*) yang menyebabkan banyak kebutuhan dasar pengungsi tidak dapat dipenuhi secara optimal oleh negara. Penelitian ini menemukan bahwa organisasi internasional memiliki peran yang sangat penting dalam mengatasi kekosongan tersebut, khususnya melalui keterlibatan UNHCR sebagai lembaga yang memiliki mandat utama dalam perlindungan pengungsi. Keberadaan UNHCR di Malaysia menunjukkan bagaimana organisasi internasional dapat mengambil alih sebagian fungsi yang pada umumnya dijalankan oleh negara dalam memberikan perlindungan kemanusiaan. Tidak hanya memberikan bantuan langsung, UNHCR juga berperan dalam mengkoordinasikan berbagai aktor, membangun jaringan kerja sama, serta memastikan bahwa kebutuhan dasar pengungsi tetap dapat dipenuhi. Dalam perspektif keamanan manusia, peran organisasi internasional menjadi semakin penting karena fokus utamanya tidak hanya pada keamanan negara, tetapi juga pada perlindungan individu dan kelompok rentan yang terasingkan dari negara asalnya serta menghadapi berbagai bentuk kerentanan di negara tujuan pengungsian.

Secara keseluruhan, penelitian ini menyimpulkan bahwa UNHCR memainkan peran yang sangat penting dalam pengelolaan pengungsi Rohingya di Malaysia selama periode 2017-2019. Sebagai aktor independen, UNHCR memberikan perlindungan dan pengakuan administratif kepada

pengungsi; sebagai instrumen, UNHCR mengkoordinasikan berbagai aktor dalam penyediaan layanan dan perlindungan; dan sebagai forum, UNHCR memfasilitasi kerja sama serta koordinasi antar pemangku kepentingan. Meskipun demikian, efektivitas peran tersebut masih bersifat fungsional dan belum sepenuhnya struktural karena terbatas oleh tidak adanya pengakuan hukum formal terhadap pengungsi dalam sistem hukum Malaysia. Kondisi ini menunjukkan bahwa perlindungan pengungsi di Malaysia masih sangat bergantung pada kapasitas dan keberlanjutan peran UNHCR serta dukungan dari organisasi masyarakat sipil dan komunitas internasional. Oleh karena itu, keberhasilan pengelolaan pengungsi Rohingya tidak hanya memerlukan peningkatan kapasitas UNHCR, tetapi juga membutuhkan komitmen yang lebih besar dari pemerintah Malaysia untuk membangun kerangka perlindungan yang lebih inklusif dan berkelanjutan. Di samping itu, dukungan internasional melalui pendanaan, kerja sama teknis, dan program resettlement juga menjadi faktor penting dalam menciptakan sistem perlindungan pengungsi yang lebih komprehensif dan berorientasi pada keamanan manusia.

6.2 Saran

Penelitian ini menghasilkan dua bentuk saran, yaitu:

6.2.1 Saran Akademis

- A. Penelitian selanjutnya dapat memperluas periode penelitian hingga setelah tahun 2019 untuk melihat perkembangan kebijakan Malaysia serta perkembangan peran UNHCR terutama pada masa Covid-19 dan pasca pandemi Covid-19
- B. Penelitian selanjutnya dapat menggunakan pendekatan teori Difusi Norma, Global Governance, dan konsep *Burden Sharing* untuk menganalisis lebih dalam terkait pengelolaan pengungsi terutama di level *grassroot* masyarakat Malaysia dan di negara-negara non-ratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967.
- C. Penelitian selanjutnya bisa melakukan studi mendalam terkait komparasi antara Malaysia dan negara non-ratifikasi lainnya untuk

melihat perbedaan kebijakan dan efektivitas pengelolaan pengungsi Rohingya.

D. Penelitian berikutnya dapat menyoroti perspektif keamanan manusia dari pengungsi Rohingya secara langsung untuk memperoleh gambaran komprehensif dari dampak program yang telah dilakukan oleh UNHCR dan kebijakan dari pemerintah Malaysia.

6.2.2 Saran Praktis

- A. Berdasarkan penelitian ini, UNHCR bisa meningkatkan kapasitas registrasi dan Refugee Status Determination (RSD) untuk mengurangi ketidakpastian status pengungsi
- B. UNHCR dapat menyediakan lebih banyak wadah dan forum untuk berkomunikasi dengan berbagai aktor seperti pemerintah Malaysia dan Lembaga Masyarakat Sipil yang ikut mengurus pengungsi agar menemukan titik tengah dan saling berkoordinasi untuk menangani pengungsi yang berdatangan.
- C. Untuk prakteknya di lapangan, UNHCR harus terus memperkuat program Community-Based Protection dan pemberdayaan pengungsi dalam berbagai aspek untuk menunjang pengungsi agar memiliki kemandirian.
- D. Pemerintah Malaysia harus memperkuat koordinasi dengan UNHCR dan berbagai Lembaga Sipil Masyarakat dalam proses registrasi, verifikasi, dan perlindungan pengungsi agar penahanan terhadap pengungsi yang telah terdaftar dapat berkurang.
- E. Pemerintah Malaysia memberikan akses lebih dan terjangkau terutama dalam aspek pendidikan dan kesehatan bagi pengungsi anak-anak dan wanita.
- F. Pemerintah Malaysia pada akhirnya harus menyusun kerangka hukum nasional yang secara khusus mengatur status dan perlindungan pengungsi, ini disebabkan bahwa Malaysia sebagai negara tujuan pengungsi dari berbagai negara. Kerangka hukum ini

berguna untuk menyesuaikan dengan Konvensi 1951 dan Protokol 1967 agar memberikan keamanan dan kenyamanan bagi pengungsi.